

e-JKPP

Jurnal Kebijakan & Pelayanan Publik

ISSN : 2443-1214

Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Tasikmalaya,

Ade Iskandar

Perspektif Ketahanan Nasional di Provinsi Lampung.

Akhmad Suharyo

Evaluasi Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah Pada Pemerintah Kabupaten/Kota

Ani Heryani

Pengaruh Gaya Kepemimpinan Situasional dan Iklim Organisasi Terhadap Kinerja Pegawai Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Tulang Bawang

Ida Farida

Strategi Pembangunan Melalui Pengarusutaaan Gender (Analisis SWOT Pada Program Gender Watch di Kabupaten Gresik)

Rabina Yunus

Pengaruh Struktur Organisasi, Rentang Kendali dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Pegawai Badan Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Kendari

Rola Yona Anto

Profil Kekuatan Usaha Dala Memanfaatkan Peluang Usaha Industri Kecil di Pasar

Supriyanto



e-JKPP

Jurnal Kebijakan & Pelayanan Publik

Vol. 1 No. 2 Agustus 2015

Pembina

Dr. Ir. M. Yusuf S. Barusman, MBA

Penanggung Jawab

Dr. YadiLustiadi, M.Si

Ketua Penyunting

Dr. Malik, M.Si

Penyunting Ahli

Prof. Dr. Yulianto, M.Si (FISIP-UNILA)

Dr. Supriyanto, M.Si (FISIP-UBL)

Dr. AkhmadSuharyo, M.Si (FISIP-UBL)

Dr. NurEfendi, M.Si (FISIP-UNILA)

Dr. Jamal, M.Si (FISIP-UHO)

Penyunting Pelaksana

Dra. AzimaDimiyati, MM

Vida Yunia Cancer, S.AN

Tata Usaha

Winda, SE

Penerbit

Universitas Bandar Lampung

Program Pascasarjana Magister Ilmu Administrasi

Alamat Redaksi

Program Pascasarjana Magister Ilmu Administrasi

Kampus B Jln. Z.A. Pagar Alam No. 89 Labuhan Ratu – Bandar Lampung 35142

Telp: (0721) 789825, Fax: (0721) 770261, E-mail: Pascasarjana@ubl.ac.id

e-JKPP

Jurnal Kebijakan & Pelayanan Publik

Vol. 1 No. 2 Agustus 2015

DAFTAR ISI

Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Tasikmalaya	1-20
Ade Iskandar	
Perspektif Ketahanan Nasional di Provinsi Lampung	21-47
Akhmad Suharyo	
Evaluasi Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah Pada Pemerintah Kabupaten/Kota	48-62
Ani Heryani	
Pengaruh Gaya Kepemimpinan Situasional dan Iklim Organisasi Terhadap Kinerja Pegawai Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Tulang Bawang	63-78
Ida Farida	
Strategi Pembangunan Melalui Pengarusutaaan Gender (Analisis SWOT Pada Program <i>Gender Watch</i> di Kabupaten Gresik)	79-94
Rabina Yunus	
Pengaruh Struktur Organisasi, Rentang Kendali dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Pegawai Badan Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Kendari	94-111
Rola Pola Anto	
Profil Kekuatan Usaha Dala Memanfaatkan Peluang Usaha Industri Kecil di Pasar	112-129
Supriyanto	

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN TASIKMALAYA

OLEH

ADE ISKANDAR

Dosen STISIP Tasikmalaya

ABSTRACT

Indonesia as agricultural country ought to provide the food for the resident of its but still conduct the food import. Though elementary requirement food which must be fulfilled by each; every citizen. So that, need the alternative to support the food resilience that is Implementation of Policy of Food Resilience in Regency Tasikmalaya. But in its implementation is his rentan continueing. This research wish to know the role and sinergitas stakeholders, factors of supporter or its implementation continueing resistor, and also benefit of implementation of Policy of Food Resilience in Regency Tasikmalaya, in supporting food resilience. its Research type is descriptive with the approach qualitative and analyse its data, analysis opened by Bogdan, Taylor cover the phase pralapangan, field and pasca field.

Result of research show the role and sinergitas stakeholders in continueing of implementation of Implementation of Policy of Food Resilience in Regency Tasikmalaya, not yet optimal. Its supplementary factor because fertile land; ground, wide lawn potency enough, medium and prasarana and also available institute represent the governmental program. its Resistor factor because technical problems is which not yet been finished and decrease it motivate the policy perpetrator. Implementation of Policy of Food Resilience in Regency Tasikmalaya, useful support the food resilience in the Regency minimize mounted by domestic.

A. Pendahuluan

Dalam kondisi perekonomian nasional yang masih lemah seperti saat ini maka kemampuan bangsa untuk memenuhi kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri menjadi indikator bagi kelanjutan eksistensi bangsa dan martabat dimata internasional. Diperlukan kebijakan yang kondusif untuk mendukung peningkatan produksi pangan dalam negeri. Bantuan teknis produksi, akses permodalan yang mudah dengan bunga lunak bagi para petani kecil merupakan insentif produksi yang sangat diharapkan. Perlindungan terhadap petani kecil dari tingginya fluktuasi harga beras musiman juga sangat diperlukan. Harga gabah yang rendah pada musim panen harus segera dapat diatasi dengan menciptakan mekanisme

penyerapan gabah minimal pada harga dasar yang berlaku. Penyediaan sarana produksi berkualitas (pupuk, benih, pestisida dan alsintan (alat mesin pertanian) di tingkat usahatani dengan harga terjangkau akan memacu petani kecil untuk selalu berusaha meningkatkan produktivitas usahatani mereka. Impor merupakan pilihan terakhir dari sistem ketahanan pangan, sebagai upaya sementara untuk mengatasi kesenjangan antara produksi musiman dan permintaan dalam negeri. Impor mempunyai dampak buruk bagi kelangsungan hidup petani kecil yang merupakan mayoritas dari petani Indonesia. Cadangan pangan terdiri dari atas dua komponen, yaitu: cadangan pangan yang dimiliki oleh pemerintah dan cadangan pangan yang dikelola oleh

masyarakat. Cadangan pangan yang dikelola oleh Pemerintah terdiri atas cadangan pangan yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota. Cadangan pangan yang dikelola oleh masyarakat terdiri atas: cadangan pangan di tingkat rumah tangga, pedagang dan industri serta distributor pangan.

Sektor pertanian merupakan sektor yang strategis dan berperan penting dalam perekonomian daerah dan kelangsungan hidup masyarakat terutama dalam sumbangan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), penyedia lapangan kerja dan penyedia pangan daerah. Pangan merupakan komoditas penting dan strategis bagi bangsa Indonesia mengingat pangan adalah kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi oleh pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama seperti diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan. Dalam Undang-undang tersebut disebutkan Pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan, sementara masyarakat menyelenggarakan proses produksi dan penyediaan, perdagangan, distribusi serta berperan sebagai konsumen yang berhak memperoleh pangan yang cukup dalam jumlah dan mutu, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli mereka.

Selain itu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan sebagai peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan menegaskan bahwa untuk memenuhi kebutuhan konsumsi yang terus berkembang dari waktu ke waktu, upaya penyediaan pangan dilakukan dengan mengembangkan sistem produksi pangan yang berbasis pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal, mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan, mengembangkan teknologi produksi pangan, mengembangkan sarana

dan prasarana produksi pangan dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.

Secara regional, Kabupaten Tasikmalaya berada dalam kondisi tahan pangan cukup baik, namun kerawanan pangan terjadi pada musim kekeringan yang berlangsung panjang di perdesaan. Pada musim kekeringan sawah yang berada di luar jangkauan irigasi teknis umumnya tidak dapat menghasilkan padi sesuai harapan. Permasalahan infrastruktur pertanian antara lain cepatnya konversi lahan pertanian menjadi non pertanian, keterbatasan prasarana dan belum adanya mekanisme kerja yang efektif di masyarakat dalam merespon adanya kerawanan pangan.

Selain permasalahan di atas, terdapat permasalahan lain yakni penyediaan sarana produksi yang belum sepenuhnya terjamin oleh pemerintah. Tidak adanya jaminan dan pengaturan harga produk pangan yang wajar dari pemerintah kecuali beras. Tata niaga produk pangan yang belum pro petani termasuk kebijakan tarif impor yang melindungi kepentingan petani dan terbatasnya devisa untuk impor pangan sebagai alternatif terakhir bagi penyediaan pangan.

Kendala lain adalah kelembagaan ekonomi masyarakat yakni belum berperannya kelembagaan pemasaran hasil pangan secara baik dalam menyangga kestabilan distribusi dan harga pangan. Kendala budaya dan kebiasaan makan di Kabupaten Tasikmalaya sehingga tidak mendukung terciptanya pola konsumsi pangan dan gizi seimbang serta pemerataan konsumsi pangan yang bergizi bagi anggota rumah tangga.

Untuk mencapai ketahanan pangan di Kabupaten Tasikmalaya diupayakan berbagai program salah satunya adalah menciptakan desa mandiri pangan. Namun dari 351 desa di Kabupaten Tasikmalaya, hanya 26 desa yang termasuk kategori

Desa Mandiri Pangan. Desa Mandiri Pangan dapat dilihat dari pemenuhan pangan rumah tangga, tersedianya lumbung pangan, adanya lembaga distribusi pangan masyarakat dan terdapatnya Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Beberapa desa yang menjadi penghasil padi organik, produksinya masih diarahkan kepada ekspor namun belum memenuhi kebutuhan lokal.

Melihat gejala tersebut di atas, kiranya perlu mencari apa yang menyebabkan munculnya gejala tersebut.

B. Kajian Teori

Istilah kebijakan, menurut Suharto (2004:2), dapat diterapkan pada sektor dan organisasi pemerintah dan swasta serta individu. Kebijakan-kebijakan di lingkup organisasi pemerintah dikenal juga sebagai kebijakan publik. Hanya pemerintah yang memegang hak atas kebijakan publik. Putra (2003:20-21) menjelaskan bahwa istilah publik dalam konteks kebijakan adalah mengacu kepada fokus perhatian. Fokus perhatian kebijakan publik adalah kepentingan publik. Kepentingan publik ini dapat didefinisikan dari tiga perspektif :

- 1) Pandangan rasionalis, yang mengatakan bahwa kepentingan publik adalah kepentingan terbanyak dari total penduduk yang ada.
- 2) Pandangan idealis, yang mengatakan bahwa kepentingan publik itu adalah hal yang luhur sehingga tidak boleh direka-reka oleh manusia.
- 3) Pandangan realis, yang mengatakan bahwa kepentingan publik itu adalah hasil kompromi dari bertarungan berbagai kelompok kepentingan (Putra, 2003:20-21).

Parsons (2005: xv) menyatakan bahwa kebijakan publik berfokus pada publik beserta masalah-masalahnya.

Kebijakan publik berfokus pada bagaimana isu dan masalah didefinisikan dan dikonstruksi, dan bagaimana isu dan masalah tersebut ditempatkan ke dalam agenda politik dan kebijakan. Selain itu, kebijakan publik menaruh perhatian pada bagaimana, mengapa, dan atas pengaruh apa pemerintah mengembangkan cara-cara bertindak dan tidak bertindak tertentu.

Dye(1978:1; 2001:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*". Berdasarkan definisi tersebut, kebijakan publik mencakup bukan hanya tindakan pemerintah tetapi juga tidak bertindaknya pemerintah. Jadi, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka tentunya ada tujuan, karena kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah. Sebaliknya apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, inipun merupakan kebijakan publik, yang tentunya juga ada tujuan.

Pengertian pembuatan kebijakan dengan pembuatan keputusan terdapat perbedaan yang mencolok. Tjokroamidjojo (1997 : 5) mengemukakan bahwa : "Pembuatan kebijakan atau *policy formulation* yang lazim disebut *policy making* dan ini berbeda dengan pengambilan keputusan (*decision making*). Menurutnya pengambilan keputusan adalah pengambilan pilihan suatu alternatif dan berbagai alternatif. Pembuatan kebijakan meliputi banyak pengambilan keputusan. Pengertian ini menunjukkan kebijakan berbeda dengan pengambilan keputusan, pengambilan pilihan suatu alternatif.

Wahab (1997 : 23) menyebutkan bahwa kebijakan ruang lingkupnya jauh lebih besar dari pada keputusan. Kebijakan pada umumnya terdiri dari serangkaian keputusan-keputusan. Pendapat di atas

menyatakan bahwa kebijakan ruang lingkupnya jauh lebih besar dari pada keputusan.

Anderson dalam Wahab (1997 : 2) merumuskan bahwa kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian ini menunjukkan bahwa kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor atau pejabat pemerintahan.

Kemudian Friedrich dalam Wahab (1997 : 3) menyebutkan bahwa : “Suatu kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai sasaran yang diinginkan”. Mempertegas pendapat tersebut bahwa suatu kebijakan adalah tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang atau pemerintah dalam lingkungan tertentu untuk mencapai sasaran yang diinginkan.

Thoha (1992 : 54) menyebutkan bahwa : “Kebijakan publik adalah ilmu yang mengkaji proses pembuatan keputusan atau proses memilih dan mengevaluasi informasi untuk mendamaikan klaim dari pihak-pihak yang konflik untuk menciptakan insentif”. Dengan demikian bahwa kebijakan publik yaitu bagaimana proses pembuatan kebijakan samapai pada tahap evaluasinya, dirancang agar dapat memberikan jawaban atas apa yang diinginkan oleh berbagai pihak.

Menurut Anderson (1990:5), kebijakan publik adalah kebijakan--kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Suatu kebijakan publik terdid dari cara-cara atau pola-pola tindakan yang berorientasi tujuan yang dikembangkan dan dilaksanakan oleh pejabat

pemerintahan. Dalam definisi di atas terkandung makna bahwa kebijakan publik timbul melalui serangkaian proses. Sedangkan pengertian proses adalah serangkaian tindakan yang secara definitif berkaitan dengan tujuan. Artinya, kebijakan publik tidak timbul secara mendadak, melainkan melalui suatu proses tertentu yang berkaitan dengan tujuan-tujuan kebijakan. Proses yang dilalui oleh kebijakan publik merupakan suatu rangkaian yang saling berkaitan, yang setiap tahap dalam rangkaian prosesnya akan mempengaruhi tahap-tahap lainnya.

Di sisi lain kebijakan publik sangat berkait dengan administrasi negara ketika para aktor publik mengkoordinasikan seluruh kegiatan dalam rangka memenuhi beragam kebutuhan masyarakat negara. Untuk itu diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan administrasi negara. Kebutuhan masyarakat tidak seluruhnya dapat dipenuhi oleh individu atau kelompoknya melainkan diperlukan keterlibatan pihak lain yang dibentuk oleh masyarakat itu sendiri. Pihak lain inilah yang kemudian disebut dengan administrasi negara. Administrasi negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan publik (Anderson, 1990:5).

Pengertian dari istilah kebijakan (*policy*) telah banyak dijelaskan oleh para pakar sebagaimana yang dikemukakan oleh Islamy (2003 : 15-17), antara lain menurut Lasswell dan memberi arti kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. “...a *projected program of goals, values and practices*” . Edward dan Sharkansky (dalam Islamy, 2003 : 18), “*Public policy is what governments say to do or not to do. It is the goals of purpose of government program*”. Pengertian ini menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan segala

perbuatan yang dikehendaki pemerintah yang sejalan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai melalui program-program pemerintah. Kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, sebagai suatu program pencapaian tujuan, yang terarah yang dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu.

Thoha (1999 : 63) sebagaimana mengutip pendapat Anderson bahwa terdapat implikasi-implikasi dari adanya pengertian kebijakan publik tersebut yaitu :

1. Kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melaksanakan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandasi pada peraturan-peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Dunn (1999 :71) memaknai kebijakan publik sebagai suatu rangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan satu sama lain dan dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Para penentu kebijakan (*policy stakeholders*) terdiri dari pembuat, pelaksana dan kelompok sasaran kebijakan. Pembuat dan pelaksana kebijakan adalah sekelompok orang atau

organisasi yang mempunyai peranan tertentu dalam kebijakan, sebab mereka berada dalam posisi mempengaruhi, baik dalam pembuatan ataupun dalam pelaksanaan dan pengawasan. Kelompok sasaran (*target group*) adalah sekelompok orang atau organisasi-organisasi dalam masyarakat yang berperilaku atau keadaannya dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan. Adapun lingkungan kebijakan (*policy environment*) adalah keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya suatu isu kebijakan, yang mempengaruhi dan yang dipengaruhi oleh para penentu kebijakan dan oleh kebijakan itu sendiri.

Dye (1987 : 23) mengemukakan bahwa setiap kebijakan pemerintah seharusnya mempertimbangkan berbagai hal sebagaimana yang ada dalam lingkungan dan sistem politiknya. Dye (1987 : 24) mengusulkan langkah-langkah yang harus dilalui dalam setiap studi kebijakan, tahap-tahap ini adalah :

1. Identifikasi masalah, tahap ini pada dasarnya membicarakan rangkaian aktivitas mulai dari mendiskusikan apa-apa yang terjadi, melakukan penelitian, interpretasi data, mempersiapkan usulan-usulan, mendiskusikan secara mendalam, konsultasi dengan pihak-pihak di luar pemerintah, mengembangkan usulan-usulan yang ada dan kemudian membangun strategi.
2. Formulasi, tahap ini merupakan tindak lanjut identifikasi masalah dalam hal mana hasil-hasil yang didapat dirumuskan kembali dalam bentuk proposal dan strategi-strategi / preskripsi yang dilakukan melalui inisiasi dan pengembangan.
3. Legitimasi, merupakan fase dimana proses tawar menawar (*bargaining*), kompetisi, persuasi diantara berbagai kelompok kepentingan dan pejabat-pejabat pemerintah.

4. Implementasi, merupakan tahap pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan oleh birokrasi yang terorganisasi, pengeluaran publik dan aktivitas-aktivitas agen eksekutif.
5. Evaluasi kebijakan, merupakan tahap penilaian kembali atas kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang apabila dianggap perlu maka pengulangan kembali dalam proses pembuatan kebijakan dapat dilakukan.

Bagian penting dalam kebijakan tidak hanya proses pengambilan kebijakan saja tetapi juga proses pelaksanaan kebijakan tersebut.

Hoogerwerf (dalam Sutopo, 2000 : 17) menyatakan bahwa : "Pelaksanaan kebijakan itu hampir selalu harus disesuaikan lagi. Hal ini disebabkan karena tujuan dirumuskan terlalu umum, sasaran tidak dapat diperoleh pada waktunya dan faktor waktu dipilih terlalu optimis, semua ini berdasarkan gambaran situasi yang kurang tepat. Dengan perkataan lain pelaksanaan kebijakan di dalam praktek sering menjadi suatu proses yang berbelit-belit, yang menjurus pada permulaan baru dari seluruh proses atau menjadi buyar sama sekali".

Implementasi kebijakan merupakan salah satu rangkaian kegiatan kebijakan, artinya setelah suatu kebijakan dirumuskan, kemudian diimplementasikan dan dievaluasi. Mustopadijaja (1992 : 47) yang menyatakan bahwa : "Implementasi kebijakan merupakan suatu yang sangat penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan dalam arsip apabila tidak diimplementasikan, sehingga akibat dari kurangnya perhatian terhadap implementasi kebijakan akan menghilangkan mata rantai antara perumusan kebijakan dengan evaluasi kebijakan".

Menurut Syafri (2008:22), kebijakan publik sekurang-kurangnya mengandung

tiga komponen dasar, yaitu (1) tujuan yang hendak dicapai, (2) sasaran yang spesifik, dan (3) cara mencapai sasaran tersebut. Cara mencapai sasaran inilah yang sering disebut dengan implementasi, yang biasanya diterjemahkan kedalam program-program aksi dan proyek. Aktivitas implementasi ini biasanya terkandung didalamnya, siapa pelaksananya, besar dana dan sumbernya, siapa kelompok sasarnya, bagaimana manajemen program atau proyeknya, dan bagaimana keberhasilan atau kinerja program diukur. Dengan demikian implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tujuan kebijakan pada hakekatnya adalah melakukan intervensi. Oleh karenanya implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri.

Implementasi menurut Van Meter dan Horn (dalam Wahab, 1997 : 65) implementasi sebagai "*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*".

Implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan Dunn (1981 : 56) *Policy implementation involves the execution and steering of a laws of action overtime. Policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation which is essentially theoretical*".

Mustopadijaja (1992 : 47) yang menyatakan bahwa : "Implementasi kebijakan merupakan suatu yang sangat penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan dalam arsip apabila tidak diimplementasikan, sehingga akibat dari kurangnya perhatian terhadap implementasi kebijakan akan menghilangkan mata rantai antara perumusan kebijakan dengan evaluasi kebijakan".

Implementasi kebijakan dapat diterjemahkan sebagai tindakan atau program-program yang kongkrit dengan aturan-aturan implementasinya yang dapat dirumuskan dan ditafsirkan berdasarkan tujuan serta sasaran kebijakan. Artinya secara umum implementasi kebijakan adalah menghubungkan antara tujuan kebijakan terhadap realisasi dan hasil-hasil kegiatan pemerintah, sehingga keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan akan sangat terkait erat dengan berbagai faktor dan aspek yang mempengaruhinya.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, Grindle (dalam Sutopo, 2000 : 49) menyebutkan bahwa : Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh :

1. Isi kebijakan (*policy content*) berupa;
 - a. Kepentingan yang dipengaruhi. Pada umumnya tindakan-tindakan pemerintah merupakan upaya untuk mengadakan perubahan-perubahan di bidang sosial, politik dan ekonomi, upaya untuk mengadakan perubahan ini seringkali mendapat tantangan dari mereka-mereka yang kepentingannya terganggu.
 - b. Bentuk manfaat yang diberikan. Ini berkaitan dengan tingkat-tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki si pembuat kebijakan.
 - c. Luasnya perubahan-perubahan yang diinginkan. Program-program yang dirancang untuk mencapai sasaran yang luas dan jangka panjang akan lebih sulit implementasinya daripada program-program yang manfaatnya segera dapat terlihat pada jangka waktu yang pendek.
 - d. Letak pembuatan keputusan. Letak pembuatan keputusan saat ini berkaitan dengan banyak instansi yang terlibat dalam pembuatan keputusan implementasi kebijakan.

e. Pelaksana program. Makin banyak organisasi yang ikut serta dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka akan makin sulitnya pelaksanaannya.

f. Sumber-sumber. Sumber-sumber ini meliputi baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia. Dilihat dari sumber daya manusianya misalnya keahlian, dedikasi, kreativitas, keaktifan tiap-tiap organisasi berbeda-beda. Dilihat dari sumber-sumber non sumber daya manusia misalnya dana, perawatan, dan lain-lain yang juga berbeda-beda.

2. Konteks kebijakan (*policy context*) yang meliputi :

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor yang terlibat,
- b. Karakteristik kelembagaannya
- c. Komitmen, sikap tanggap dan kinerja para pelaksana kebijakan.

Smith mengemukakan model proses atau alur. Model ini dikenal juga sebagai sebuah *bottom-up model*. Implementasi dituangkan dalam sebuah model proses implementasi yang dikembangkan Smith (dalam Quade, 1977 : 260) yaitu : *'Governmental polities have been defined as deliberate action by a government to established new transaction pattern or institutions or to change established pattern within old transaction. Policy formulated by a government, then, serves as a tension generating force in society. While policies are implemented, tensions, strains and conflict are experienced by those who are implementing the policy and by those affected by the policy'*.

Dalam model tersebut Smith (dalam Quade, 1977 : 261) mengemukakan bahwa:

The policy implementation proses in terms of four component :

1. *The idealized policy, that is, the idealized patterns of interaction that*

those who have defined the policy are attempting to induce

2. *The target group, defined as those who are required to adopt new patterns of interaction by the policy. They are the people most directly affected by the policy and who must change to meet its demands.*
3. *The implementing organization. Usually a unit of the government bureaucracy, responsible for implementation of the policy*
4. *The environmental factors, those elements in the environment that influence or are influenced by the policy implementation.*

Hogwood dan Gunn dalam Wahab (2001 : 71) berpendapat bahwa untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna, maka diperlukan beberapa syarat tertentu, yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Berbicara masalah pangan. pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling esensial bagi manusia untuk mempertahankan hidup dan kehidupan. Pembangunan ketahanan pangan sesuai amanat Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan, bertujuan untuk mewujudkan ketersediaan pangan bagi seluruh rumah tangga, dalam jumlah yang cukup, mutu, dan gizi yang layak, aman dikonsumsi, merata serta terjangkau oleh setiap individu. Istilah “ketahanan pangan” (*food security*) oleh Irawan (2001), didefinisikan sebagai akses dari semua penduduk di suatu negara/wilayah untuk memenuhi konsumsi kebutuhan dasar makanan yang cukup, yang dibutuhkan untuk bisa hidup secara layak (aktif dan sehat). Dalam hal ini, elemen terpenting dari ketahanan pangan yaitu ketersediaan pangan dan kemampuan untuk memperoleh kebutuhan makanan yang paling esensi.

Di Indonesia sesuai dengan Undang-undang No. 7 Tahun 1996, pengertian ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari: (1) tersedianya pangan secara cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya; (2) aman; (3) merata; dan (4) terjangkau. Dengan pengertian tersebut, mewujudkan ketahanan pangan dapat lebih dipahami sebagai berikut:

- a. Terpenuhinya pangan dengan kondisi ketersediaan yang cukup, diartikan ketersediaan pangan dalam arti luas, mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak, dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral serta turunannya, yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan manusia.
- b. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang aman, diartikan bebas dari cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan

kesehatan manusia, serta aman dari kaidah agama.

- c. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang merata, diartikan pangan yang harus tersedia setiap saat dan merata di seluruh tanah air.
- d. Terpenuhinya pangan dengan kondisi terjangkau, diartikan pangan mudah diperoleh rumah tangga dengan harga yang terjangkau.

Pengertian ketahanan pangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2002 adalah: kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Dari pengertian di atas nampak bahwa satuan / unit tujuan dari ketahanan pangan adalah rumah tangga (termasuk individu-individu di dalamnya). Tidak hanya aspek jumlah yang perlu diperhatikan namun aspek lain seperti mutu pangan, kontinuitas ketersediaan dan keterjangkauannya juga diperhatikan. Dilihat dari sisi kualitas, kontinuitas dan keterjangkauannya (aspek harga) ini berarti bahwa konsepsi ketahanan pangan mengandung isi keadilan. Amanat yang terkandung dalam pengertian tersebut adalah pangan yang baik harus tersedia secara berkesinambungan hingga ke segenap lapisan masyarakat.

Pangan merupakan suatu kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh manusia. Pangan ini adalah salah satu kebutuhan primer. Situasi pangan di Indonesia cukup unik disebabkan oleh kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau, tetapi juga adanya keragaman sosial, ekonomi, kesuburan tanah, dan potensi daerah. Dengan adanya perubahan orientasi kebijakan yang lebih luas dan juga potensi pangan di daerah yang beragam diharapkan akan terjadi pola makan pada masyarakat yang lebih beragam. Dimana kebutuhan ini harus dan wajib dilengkapi oleh setiap individu. Jika

kebutuhan ini tidak segera dipebuhi maka akan mengancam kehidupan masyarakat. Selain itu, pangan juga berfungsi sebagai penambah stamina dalam tubuh manusia. Sehingga manusia bisa melakukan segala kegiatannya dengan semangat dan bertenaga. Ancaman besar akan terjadi apabila dalam suatu komunitas pangan tersebut semakin menipis. Ketahanan pangan yang mulai melemah akan banyak menghancurkan kehidupan masyarakat. Dimana dalam kasus besar ini petani adalah pihak yang bisa menyelamatkan kondisi ini. Petani adalah produsen pangan untuk masyarakat. Di tanah Jawa seperti ini kebutuhan beras sangatlah tinggi. Karena kebutuhan beras adalah makanan pokok yang ada di Pulau terpadat di seluruh Indonesia. Selama orde baru sampai saat ini, kebijakan keamanan nasional di Indonesia dicirikan oleh dua hal sebagai berikut : 1) Terobosan di sektor produksi, dan 2) Pemecahan masalah sektor distribusi.

Berbicara masalah keamanan pangan di Indonesia, tidak lain hanyalah perbincangan tentang produksi dan pemasaran padi, bahan makanan pokok masyarakat Jawa. Selama orde baru, kebijakan bagi bahan pangan lain selain beras tidak dirancang dan digarap secara serius. Kesulitan produksi selama orde lama dan paroh pertama orde baru dapat dipecahkan dengan modernisasi pertanian yang dikenal dengan revolusi hijau. Namun, revolusi hijau hanya bisa memecahkan sebagian dari persoalan ketahanan pangan, sementara persoalan distribusinya masih menjadi pekerjaan rumah yang tidak kunjung terselesaikan, bahkan hingga saat ini. Cerita tentang teratasinya kesulitan produksi padi di Indonesia adalah kisah sukses mengatasi apa yang disebut dengan moralitas subtensi petani. Untuk memahami keadaan produksi beras di Jawa. Meskipun sekilas, ada baiknya kita kembali kebelakang,

yakni pada masa kolonial Belanda di abad 19. Di tahun 1836, setelah lima tahun sistem tanam paksa diberlakukan, produksi beras mencapai angka 708.000 ton, sementara penduduk Jawa di tahun 1815, masa berakhirnya peralihan pemerintah inggris, tidak lebih dari 4,6 juta jumlah penduduk mencapai 9,5 juta. Bila diambil rata-rata, produksi beras pada tahun 1836 mencapai 0,1 ton, atau 100 kg. Di Pulau Jawa dan Madura produksi padi pada tahun 1885 dan 1890, mengalami kemerosotan. Pemulihan yang berlangsung antara tahun 1906 sampai 1915, produksi mengalami kemajuan dua kali lipat yakni 2.780.000 ton. Perkiraan populasi per kapita menjadi 0,08 ton atau 80 kg.

Dari kisah sejarah diatas bisa dilihat bagaimana intensitas produksi pangan yang ada di negeri ini mengalami pasang surut. Diperlukan usaha yang ekstra keras untuk meningkatkan dan mempertahankan kondisi pangan agar tetap stabil serta mampu memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Petani harus termotivasi secara berlanjut agar mampu meningkatkan kondisi produksi pangannya. Setidaknya, dengan menjaga keseimbangan alam dan pertanian yang dibenarkan oleh segala pihak. Untuk mempertahankan kondisi pangan di suatu kawasan maka diperlukan beberapa indikator, sebagai berikut :

a. Kemampuan Memenuhi Kebutuhan Pangan dari Lahan Sendiri Dalam era-globalisasi pada saat ini kebutuhan manusia sangat kompleks. Apalagi jika dalam kasus mengenai pangan. Pemenuhan kebutuhan pangan sangat diperhatikan oleh semua pihak. Banyak pendampingan terhadap para petani yang tujuannya untuk menarik minat petani agar mampu meningkatkan dan mempertahankan kondisi pangan. Kemandirian sangat dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pangan yang ada dalam komunitas. Tidak menggantungkan diri kepada pihak lain

untuk memenuhi pangan, seperti kebijakan impor. Seharusnya, negara lebih percaya kepada petani dalam negeri untuk menanam tanaman pangan di lahannya sendiri. Terlebih dengan kondisi potensi lahan yang subur di Indonesia.

- b. Kemampuan Mengembangkan Vegetasi Tanaman untuk Kebutuhan Pangan Jalan alternatif lain untuk menyiasati kebutuhan pangan juga dapat diarahkan untuk mengkonsumsi tanaman pangan lain. Seperti singkong, gandum, dan sagu. Memang sudah menjadi budaya jika makanan pokok yang ada di Pulau Jawa beras adalah makanan pokok. Padahal, Jawa yang subur ini bisa mencari alternatif lainnya jika padi yang ada di Pulau Jawa ini mengalami hambatan serangan hama dan penyakit.
- c. Petani Memahami dan Mampu Mengolah Pertanian yang Ramah Lingkungan Indikator dari petani untuk bisa memenuhi pangan yang mandiri adalah dengan mempertahankan sistem pertanian yang berkelanjutan.
- d. Negara Menjamin Kebutuhan Pangan Dalam Negeri dari Swasembada Dalam memenuhi kebutuhan pangan yang ada di negara, urusan ini juga diatur dalam regulasi yang mengurus tentang kebutuhan pangan rakyatnya. Pemerintah banyak intervensi terhadap ketahanan pangan domestik. Negara harus

Pangan adalah kebutuhan pokok manusia yang hakiki untuk bertahan hidup. Karenanya, harus tersedia di setiap tempat di daerah-daerah permukiman dalam jumlah yang cukup, mutu yang layak, dan secara medis aman dikonsumsi, serta harganya terjangkau. Pengertian tentang pangan menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 adalah: "Segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia,

termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan dan minuman. Selain itu menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yang mengartikan ketahanan pangan sebagai “kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, halal, merata, dan terjangkau”. Selanjutnya dalam Undangundang tersebut juga dijelaskan bahwa untuk ketahanan pangan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat.

III. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif (*Descriptif research*). Penggunaan metode ini karena peneliti memulai dengan subyek yang telah jelas dan mengadakan penelitian atas populasi atau sampel dari subyek tersebut untuk menggambarkannya secara akurat. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Mely G Tan (dalam Silalahi, 2009 : 28) bahwa : “Penelitian deskriptif (*descriptif research*) bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dan gejala lain dalam masyarakat”.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktivitas sosial, sikap, kepercayaan, persepsi, pemikiran orang secara individual maupun kelompok. Menurut Sukmadinata (2007:60) Penelitian kualitatif bersifat induktif, peneliti membiarkan permasalahan-permasalahan

muncul dari data atau dibiarkan terbuka untuk interpretasi.

IV. Pembahasan

Secara umum, kemampuan Indonesia untuk memenuhi sendiri kebutuhan pangan bagi penduduk terus menurun. Produksi pangan terutama beras mengalami penurunan, di sisi lain kebutuhan pangan cenderung meningkat sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk. Berdasarkan data SUSENAS tahun 2009, menunjukkan bahwa keragaman pola konsumsi pangan masyarakat belum terwujud, dan konsumsi masyarakat masih didominasi oleh kelompok padi-padian. Untuk itu kebutuhan akan produksi beras per tahun terus meningkat. Namun kemampuan produksi bahan pangan nasional tidak dapat mengikuti peningkatan kebutuhannya, maka Indonesia akan semakin tergantung pada impor yang berdampak membahayakan ketahanan nasional.

Di Kabupaten Tasikmalaya, pangan seringkali disamakan dengan beras, sehingga keanekaragaman pangan sulit terwujud. Kebutuhan produksi beras terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk. Laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Tasikmalaya cenderung meningkat sejak tahun 2006 sampai dengan sekarang. Meningkatnya laju pertumbuhan penduduk ini memicu pula kenaikan jumlah penduduk miskin dan jumlah rumah tangga rawan pangan. Ketidakseimbangan pertumbuhan penduduk dengan ketersediaan pangan ini mendorong berkurangnya konsumsi energi dan pengeluaran pangan. Pangsa pengeluaran pangan dan kecukupan konsumsi energi merupakan salah satu ukuran ketahanan pangan. Dari pengeluaran pangan dan konsumsi energi ini dapat terukur kategori rumah tangga tahan pangan, rentan pangan, kurang

pangan dan rawan pangan. Dari data BPS Kabupaten Tasikmalaya (2010) masih ditemukan rumah tangga rawan pangan, rentan pangan dan kurang pangan. Meskipun secara regional, Kabupaten Tasikmalaya berada dalam kondisi tahan pangan cukup baik, namun rumah tangga yang tergolong rawan pangan cenderung meningkat. Kelompok kurang pangan dan rawan pangan merupakan golongan dari sisi ekonomi relatif mampu untuk mengkonsumsi pangan, namun indikator gizi termasuk kurang (konsumsi energi kurang dari syarat kecukupan). Penyebaran dan peningkatan pengetahuan pangan dan gizi terutama tentang pola konsumsi pangan yang beragam dan seimbang masih kurang.

Kelompok rumah tangga yang termasuk kategori kurang pangan dan rawan pangan terjadi salah satunya oleh kemampuan rumah tangga dalam mengakses pangan akibat tingkat pendapatan yang rendah. Kerawanan pangan terjadi dimana situasi pangan tersedia tetapi tidak mampu diakses rumah tangga karena keterbatasan sumberdaya ekonomi yang dimiliki (pendapatan, kesempatan kerja, sumberdaya ekonomi lainnya). Rumah tangga demikian cenderung masuk kategori penduduk miskin.

Implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Tasikmalaya apabila di kaji menurut teori Smith dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *The idealized policy*, Kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Tasikmalaya dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Dengan memperhatikan kondisi geografis Kabupaten Tasikmalaya dimana sebagian besar wilayahnya adalah lahan pertanian dan sebagian besar penduduknya bermata

pencaharian di bidang pertanian, maka Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tasikmalaya memiliki visi yaitu "Tasikmalaya Yang Religius/ Islami, Sebagai Kabupaten Yang Maju Dan Sejahtera, Serta Kompetitif Dalam Bidang Agribisnis Di Jawa Barat Tahun 2010" demikian pula Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tasikmalaya yang tertuang dalam Peraturan Bupati Nomor 102 Tahun 2011 dengan visi "Mewujudkan Kabupaten Tasikmalaya Yang Religius Islami, Unggul dan Mandiri Berbasis Perdesaan" menunjukkan bahwa Kabupaten Tasikmalaya menitik beratkan pembangunan daerahnya pada sektor pertanian. Secara garis besar penggunaan lahan di wilayah Kabupaten Tasikmalaya meliputi : sawah, pekarangan (permukiman), tegalan/kebun, ladang/huma, padang rumput, hutan, perkebunan, kolam/empang. Dari klasifikasi tersebut yang memiliki prosentase terbesar yaitu : kawasan lahan pertanian dan hutan yang meliputi hutan rakyat dan hutan negara yaitu sebesar : 24,25 %, tegalan/kebun campuran yaitu sebesar 23,53 %, dan sawah yang meliputi sawah irigasi teknis, semi teknis, dan tadah hujan yaitu sebesar 18,12 %, lahan kolam/empang memiliki prosentase terkecil yaitu sebesar 1,75 %. Perkembangan menunjukkan bahwa pembenahan dan pengembangan sektor pertanian dipercaya sebagai langkah yang sangat penting dan tepat untuk mengatasi krisis ekonomi yang berkepanjangan. Aksentuasi pentingnya pengembangan pertanian dengan menitikberatkan pada agribisnis kini semakin diperkuat oleh

situasi baru yakni pemberlakuan otonomi daerah yang lebih luas, pengembangan kawasan andalan, globalisasi dunia dan liberalisasi pasar. Berdasarkan tingkat originalitas, sektor pertanian merupakan sektor primer di Kabupaten Tasikmalaya. Sebagai konsekuensi logisnya maka seluruh kebijakan perencanaan pembangunan di Kabupaten Tasikmalaya diarahkan untuk akselerasi pencapaian visi Kabupaten Tasikmalaya. Kebijakan pembangunan bidang pertanian lebih dititik beratkan kepada aspek-aspek berikut : intensifikasi pertanian, ekstensifikasi pertanian dan diversifikasi pertanian serta membawa produksi pertanian sebagai produk yang mampu memiliki pasar tidak hanya di dalam negeri tetapi juga pasar ekspor. Tingginya ketergantungan pangan pokok terhadap beras mendorong Kabupaten Tasikmalaya sebagai daerah pertanian untuk memfokuskan produksi pertanian pada produksi padi. Untuk itu Kabupaten Tasikmalaya yang memiliki titik berat pembangunan di sektor pertanian harus mampu memenuhi kebutuhan pangan minimal untuk kebutuhan lokal maupun nasional. Upaya peningkatan menuju swasembada pangan telah diupayakan namun permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dalam mencapai ketahanan pangan menyangkut beberapa aspek antara lain ketersediaan dan cadangan pangan, distribusi dan akses pangan, penganeekaragaman dan keamanan pangan. Ketersediaan pangan dapat dilihat dari semakin terbatas dan menurunnya kapasitas produksi dan daya saing pangan. Menurunnya kapasitas produksi padi sawah dapat dilihat dengan membandingkan luas tanam dan produksi padi sawah menjadi

pendorong adanya penurunan produksi pertanian terutama pangan. Dalam hal tata ruang, Kabupaten Tasikmalaya menetapkan Kawasan budidaya di wilayah Kabupaten Tasikmalaya terdiri dari kawasan pengembangan pertanian, pemukiman perkotaan dan pedesaan, pariwisata, pengembangan kegiatan industri, pengembangan kegiatan pertambangan, hutan produksi, dan hutan rakyat.

2. *The target group*, Sasaran dari kebijakan ketahanan pangan adalah organisasi pemerintahan yang membidangi ketahanan pangan dan pertanian, masyarakat Kabupaten Tasikmalaya, serta private sektor yang terlibat dalam upaya pencapaian tujuan ketahanan pangan antara lain pengusaha yang bergerak di sektor pertanian sebagai pemasar produk-produk pertanian atau pun sebagai pemasok peralatan pertanian dan bahan-bahan yang diperlukan untuk pengembangan usaha pertanian seperti pupuk, obat-obatan dan lain-lain. Berbicara mengenai ketahanan pangan yang memiliki arti bahwa bagaimana pangan tersebut dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat, maka sasaran dari kebijakan ini adalah pelaku-pelaku ekonomi secara umum yakni pelaku ekonomi dari mulai produksi pangan sampai pangan tersebut dapat diterima oleh masyarakat.
3. *The implementing organization*. Organisasi Pelaksana kebijakan ketahanan pangan adalah Bidang Ketahanan Pangan yang berada di Sekretariat Daerah serta dinas instansi terkait lainnya antara lain Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Binamarga dan Pengairan, Dinas Tata Ruang dan Permukiman, Dinas Kehutanan dan Perkebunan serta Badan Usaha Logistik. Badan

Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) yang sebagai panitia ad hoc yang dimiliki oleh Kabupaten Tasikmalaya merupakan organisasi yang berperan dalam melaksanakan kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Tasikmalaya.

4. *The environmental factors*, Faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Tasikmalaya antara lain :

a. Faktor Alam, Kerawanan pangan yang terjadi dalam musim kekeringan yang berlangsung panjang di perdesaan atau disebabkan terjadinya banjir di wilayah yang rawan banjir menjadi faktor alam yang menghambat pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan. Pada musim kekeringan sawah yang berada di luar jangkauan irigasi teknis umumnya tidak dapat menghasilkan padi sesuai harapan demikian juga pada wilayah rawan banjir seringkali sawah tidak dapat dipanen akibat terkena banjir.

b. Faktor Sosial Budaya, Masih lemahnya kemandirian produksi bahan pangan, tingginya ketergantungan pangan pokok terhadap beras dan penganekaragaman/ diversifikasi pangan masih rendah memicu meningkatnya jumlah rumah tangga rawan pangan. Pola konsumsi masyarakat Kabupaten Tasikmalaya terhadap pangan diidentikkan dengan konsumsi terhadap beras. Apabila ada sebagian masyarakat yang mengkonsumsi bukan beras misalnya ubi-ubian atau yang lainnya dianggap masyarakat telah terjadi rawan pangan. Factor social yang menjadi kendala antara lain adalah kelembagaan ekonomi

masyarakat yakni belum berperannya kelembagaan pemasaran hasil pangan secara baik dalam menyangga kestabilan distribusi dan harga pangan, masalah keamanan jalur distribusi dan pungutan resmi pemerintah pusat dan daerah serta berbagai pungutan lainnya sepanjang jalur distribusi dan pemasaran telah menghasilkan biaya distribusi yang mahal dan meningkatkan harga produk pangan, kendala budaya dan kebiasaan makan pada sebagian daerah sehingga tidak mendukung terciptanya pola konsumsi pangan dan gizi seimbang serta pemerataan konsumsi pangan yang bergizi bagi anggota rumah tangga, rendahnya kesadaran masyarakat, konsumen maupun produsen atas perlunya pangan yang sehat dan aman serta ketidakmampuan bagi penduduk miskin untuk mencukupi pangan dalam jumlah yang memadai sehingga aspek gizi dan keamanan pangan belum menjadi perhatian utama.

c. Faktor Ekonomi, permasalahan berkaitan dengan faktor ekonomi antara lain penyediaan sarana produksi yang belum sepenuhnya terjamin oleh pemerintah. Tidak adanya jaminan dan pengaturan harga produk pangan yang wajar dari pemerintah kecuali beras. Tata niaga produk pangan yang belum pro petani termasuk kebijakan tarif impor yang melindungi kepentingan petani dan terbatasnya devisa untuk impor pangan sebagai alternatif terakhir bagi penyediaan pangan. Dengan bertambah pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan teradanya degradasi, alih fungsi dan

fragmentasi lahan pertanian telah mengancam daya dukung wilayah baik secara nasional maupun lokal telah mengancam kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Permasalahan infrastruktur pertanian antara lain cepatnya konversi lahan pertanian menjadi non pertanian, keterbatasan prasarana dan belum adanya mekanisme kerja yang efektif di masyarakat dalam merespon adanya kerawanan pangan, terutama dalam penyaluran pangan kepada masyarakat yang membutuhkan, keterbatasan keterampilan dan akses masyarakat miskin terhadap sumber daya usaha seperti permodalan, teknologi, informasi pasar dan sarana pemasaran menyebabkan mereka kesulitan untuk memasuki lapangan kerja dan menumbuhkan usaha, kurang efektifnya program pemberdayaan masyarakat yang selama ini bersifat top-down karena tidak memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan kemampuan masyarakat yang bersangkutan, belum berkembangnya sistem pemantauan kewaspadaan pangan dan gizi secara dini dan akurat dalam mendeteksi kerawanan pangan dan gizi pada tingkat masyarakat serta terbatasnya ketersediaan data yang akurat, konsisten, dipercaya dan mudah diakses yang diperlukan untuk perencanaan pengembangan kemandirian dan ketahanan pangan.

- d. Faktor Politik, Pangan adalah segala segala sesuatu yang berasal dari sumberdaya hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan

tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan atau pembuatan makanan atau minuman. Ketersediaan pangan dapat dipenuhi dari tiga sumber, yaitu: (i) produksi dalam negeri, (ii) impor pangan, (iii) pengelolaan cadangan pangan. Sumber utama dari ketersediaan pangan harus berasal dari produksi lokal / dalam negeri. Ketersediaan pangan yang berasal dari dalam negeri merupakan kunci suksesnya sistem ketahanan pangan. Lahan yang luas dan jumlah penduduk yang besar serta sebagian besar dari penduduk hidup dari sektor pertanian merupakan modal utama yang harus selalu digali untuk menjadi sumber pasokan pangan nasional.

Implementasi dari aspek prosedur dan aturan menunjukkan sejauh mana pelaksanaan kebijakan ini dibandingkan dengan peraturan yang mendasari. Hal ini didasarkan pada petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Tasikmalaya, yang mengarahkan pelaksanaan ketahanan pangan pada pencapaian meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, meningkatnya kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan dan mendorong peningkatan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat, serta meningkatkan kemampuan hidup masyarakat.

Dari seluruh uraian ini, telah diusatkan pada persoalan pencapaian tujuan-tujuan program. Oleh karena itu bahwa suatu undang-undang atau peraturan akan berhasil mencapai

dampak yang diinginkan menurut Nograho (2003:181) apabila :

1. Output-output kebijaksanaan badan-badan pelaksana sejalan dengan tujuan-tujuan formal undang-undang;
2. Kelompok-kelompok sasaran benar-benar patuh terhadap output-output kebijaksanaan tersebut;
3. Tidak ada penggerogotan terhadap output-output kebijaksanaan tersebut atau terhadap dampak kebijaksanaan sebagai akibat adanya peraturan-peraturan yang saling bertentangan;
4. Undang-undang/peraturan tersebut memuat teori kausalitas yang andal mengenai hubungan antara perubahan perilaku pada kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan yang telah digariskan.

Sungguhpun perhatian pokok kita adalah mengenai persoalan keselarasan dampak kebijaksanaan dengan tujuan-tujuan resmi yang telah digariskan dalam peraturan, masih ada 2 (dua) aspek lain dari tahap proses implementasi ini yang perlu dijelaskan secara ringkas di sini.

Pertama, implementasi suatu undang-undang mungkin karena perubahan-perubahan kondisi sosial, ekonomi dan teknologi menimbulkan dampak yang berbeda dengan apa yang digariskan dalam tujuan. Hal kedua, berkenaan dengan dampak perubahan-perubahan jangka panjang dalam kekuatan politik dari kepentingan-kepentingan yang selama ini bersaing. Misalnya, mobilisasi kelompok-kelompok masyarakat sebagai bagian dari implementasi program dapat mengakibatkan tumbuhnya organisasi-organisasi politik lokal yang kemudian memilih anggota-anggota mereka untuk menduduki jabatan-jabatan penting di daerah dan mungkin akan terjadi

perubahan besar dalam berbagai program di daerah yang bersangkutan.

Walaupun dampak nyata output-output kebijaksanaan badan-badan pelaksana ini merupakan perhatian utama para analis kebijaksanaan dan para administrator, seringkali dampak nyata kebijaksanaan itu sulit untuk diukur secara komprehensif dan sistematis. Lagi pula, hal yang barangkali paling diperhatikan dalam evaluasi program yang dilakukan oleh sistem politik ialah dampak yang dipersepsikan oleh kelompok-kelompok masyarakat dan lembaga-lembaga atasan yang berwenang. Persepsi mengenai dampak output kebijaksanaan ini mungkin akan menimbulkan perubahan-perubahan tertentu dalam mandat undang-undang.

Dengan demikian bahwa ada “empat tepat” yang harus dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan Ketahanan Pangan, yaitu:

1. Tepat pertama yaitu :1) Apakah kebijakan itu sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan dinilai sejauhmana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. 2) apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. 3) Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) sesuai dengan karakter kebijakannya.
2. Tepat kedua pelaksanaannya. Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah tapi ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti Kartu Identitas Penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh

pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama dengan masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau dimana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

3. Tepat target . Ketepatan berkenaan dengan tiga hal yaitu : 1) apakah target yang diintervensi sesuai yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. 2) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi, atautkah tidak. Kesiapan bukan sajadalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target dan kondisi mendukung atau menolak. Sosialisasi kebijakan pertanian didaerah konflik tidaklah salah, namun tidak efektif karena prioritas utama adalah keselamatan nyawa. Pembangunan industri maju dikawasan terbelakang tanpa menyiapkan masyarakatnya menghasilkan penolakan yang laten seperti kasus-kasus di Papua. 3) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru, namun prinsipnya mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektif dengan kebijakan sebelumnya.
4. Tepat lingkungan. Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan, yaitu interaksi

diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Calista 1994 dalam Nugroho (2003:181), menyebutkan sebagai variabel endogen, yaitu authoritative arrangement yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, network composition yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat dengan kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, dan *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dengan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan. Lingkungan kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan yang disebut oleh calista sebagai variabel eksogen yang terdiri dari public opinion yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretive institutions yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, individual yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Keempat tepat tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan yaitu dukungan politik, dukungan strategik dan dukungan teknis. Hal ini yang perlu diperhatikan oleh pembuat kebijakan apabila kebijakan yang dibuat ingin berhasil dengan baik. Dalam implementasi kebijakan Ketahanan Pangan telah dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten tasikmalaya, walaupun belum optimal pelaksanaannya, karena belum sepenuhnya dukungan tersebut terlaksana dengan baik.

Dengan demikian Implementasi kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Tasikmalaya adalah program Daerah yang harus diimplementasikan pada tingkat terendah dari sistem pemerintahan kita, oleh karena itu pemahaman petugas di lapangan akan program ini bersifat mutlak sehingga pada akhirnya mereka dapat mensosialisasikan kepada masyarakat dan menjalankan program ini kepada masyarakat luas, khususnya keluarga yang berdampak langsung terhadap kebijakan tersebut.

Menurut Wibawa, (1994:19), isi suatu kebijakan harus menegaskan standar dan tujuan tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Hal ini perlu adanya ketegasan, oleh karena kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar tujuan. Oleh karenanya standar dan tujuan harus dirumuskan secara spesifik dan konkrit.

Terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi sebab mengapa masalah ketahanan pangan perlu diperbincangkan. *Pertama*, bahwa pangan adalah hak azasi manusia yang didasarkan atas 4 (empat) hal berikut:

1. *Universal Declaration of Human Right* (1948) dan *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (1966) yang menyebutkan bahwa “*everyone should have an adequate standard of living, including adequate food, clothing, and housing and that the fundamental right to freedom from hunger and malnutrition*”.
2. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit 1996* yang ditanda tangani oleh 112 kepala negara atau pejabat tinggi dari 186 negara peserta, dimana Indonesia menjadi salah satu di antara penandatanganannya. Isinya adalah pemberian tekanan pada *human right to adequate food (hak atas pemenuhan kebutuhan pangan secara cukup)*, dan

perlunya aksi bersama antar negara untuk mengurangi kelaparan.

3. *Millenium Development Goals* (MDGs) menegaskan bahwa tahun 2015 setiap negara termasuk Indonesia menyepakati menurunkan kemiskinan dan kelaparan separuhnya.
4. Hari Pangan Sedunia tahun 2007 menekankan pentingnya pemenuhan Hak Atas Pangan.

Kedua, kondisi obyektif Indonesia masih berkuat pada masalah gizi. Masalah gizi tersebut berakar pada masalah ketersediaan, distribusi, keterjangkauan pangan, kemiskinan, pendidikan dan pengetahuan serta perilaku masyarakat. Dengan demikian masalah pangan dan gizi merupakan permasalahan berbagai sektor dan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat. Selain itu, jumlah penduduk Indonesia yang besar dan tersebar dalam berbagai wilayah memerlukan penanganan ketahanan pangan yang terpadu. Penanganan ketahanan pangan dimaksud memerlukan perencanaan lintas sektor dan dengan sasaran serta tahapan yang jelas dan terukur dalam jangka menengah maupun panjang.

Ketiga, perubahan kondisi global yang menuntut kemandirian. Perubahan dimaksud tercermin dari: harga pangan internasional yang mengalami lonjakan drastis dan tidak menentu, adanya kecenderungan negara-negara yang bersikap egois; mementingkan kebutuhannya sendiri, adanya kompetisi penggunaan komoditas pertanian (pangan vs pakan vs energi), terjadinya resesi ekonomi global, dan adanya serbuan pangan asing (“*westernisasi diet*”). Perubahan kondisi global tersebut sangat berpotensi menjadi penyebab gizi lebih dan meningkatkan ketergantungan pada impor.

Memperbincangkan masalah pangan tidak dapat dipisahkan dari masalah harga pangan sebagai salah satu aspek yang

mencerminkan ketersediaan atau produksi pangan sekaligus permintaan atau konsumsi pangan. Perkembangan harga beberapa komoditas pangan dunia, yaitu: jagung, gandum dan beras. Peningkatan harga bahan pangan tidak hanya mengindikasikan ketergantungan terhadap beras yang semakin besar tetapi lebih lanjut juga mencerminkan kenaikan tingkat konsumsi pangan yang melebihi ketersediaannya. Secara umum, dalam dua dasa warsa terakhir, rasio atau perbandingan cadangan pangan dunia terhadap penggunaan atau konsumsi pangan dunia semakin menurun.

Dari hasil kajian bahwa dalam pelaksanaan kebijakan perlu diperhatikan masalah kondisi budaya daerah setempat, karena budaya pada daerah-daerah yang masih jauh dari perkotaan masih sering mempengaruhi kebijakan yang dibuat oleh stake holders, sehingga relatif kurang efektif, misalnya banyak masyarakat yang belum mengerti dan memahami benar tentang bahasa Indonesia, sehingga perlu memakai bahasa pengantar dengan bahasa daerah setempat sehingga masyarakat dapat memahami maksud dan tujuan dalam hal ini, implementasi kebijakan ketahanan pangan.

V. Kesimpulan

Pengertian pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No 7 tahun 1996. Selanjutnya, ketahanan pangan merupakan suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik

jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Berdasarkan definisi tersebut, maka ketahanan pangan dapat terwujud apabila pada tataran makro setiap saat tersedia pangan yang cukup baik jumlah mutunya, aman, merata, dan terjangkau., sedangkan pada tataran mikro apabila setiap rumah tangga setiap saat mampu mengkonsumsi pangan yang cukup, aman, bergizi dan sesuai pilihannya untuk dapat hidup produktif dan sehat.

Peningkatan Ketahanan pangan merupakan prioritas utama dalam pembangunan, karena pangan merupakan kebutuhan yang paling mendasar bagi manusia. Selain itu Ketahanan Pangan merupakan hal yang penting dan strategis dalam pembangunan, karena pelaksanaan pembangunan nasional tidak akan dapat dilakukan tanpa mewujudkan ketahanan pangan terlebih dahulu. Berdasarkan Undang-undang No. 18 tahun 2012 tentang pangan, ketahanan pangan diartikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai perseorangan yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, William N. 1994. *“Public Policy Analysis, an Introduction”*. Prentice-Hall, Inc. Smith & Schuster Company, Englewood Cliffs, New Jersey, USA.
- Dye, Thomas R. 2002. *Understanding Public Policy*. New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Edwards III, C. George. 1980. *“Implementing Public Policy”*.

- Washington DC : Congressional Quarterly Press.
- Grindle, Merilee S. (ed). 1980. *“Politics and Apolicy Implementation in Third World”*., New Jersey : Princetown University Press.
- Islamy, Irfan, M. 2003. *“Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara”*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Jauch, Lawrence R dan William F. Glueck, 1999. *Manajemen Strategis dan Kebijakan Perusahaan* (Alih Bahasa Murad & Henry Sitanggang), Jakarta : Erlangga.
- Koontz, Harold, O’Donnell, Cyril, Weihrich, Heinz. 1984. *“Management”* International Student Edition, Exclusive rights by McGraw-Hill Book.
- Nugroho, D. Riant. 2004. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta : Alex Media Komputindo.
- Presmann, Jeffrey L and Aaron Wildavsky, 1997. *Implementation*. US : California University.
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Surabaya : Pustaka Pelajar.
- Rangkuti, Freddy. 1997. *Analisis SWOT Yeknik Membedah Kasus Bisnis, Reorientasi Konsep Perencanaan Strategis Untuk Menghadapi Abad 21*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Undang-undang No 7 Tahun 1996 tentang Pangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan
- Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tasikmalaya
- Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tasikmalaya

ISSN : 2443-1214

e-JKPP

Jurnal Kebijakan & Pelayanan Publik

Vol. 1 No. 2 Agustus 2015

Diterbitkan Oleh :
Program Pascasarjana
Magister Ilmu Administrasi
Universitas Bandar Lampung

